

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego oraz Rady w sprawie odszkodowań w wypadku niezgodności z umownymi wymaganiami jakościowymi dotyczącymi usług transportu kolejowego towarów

COM(2004) 144 końcowy — 2004/0050 (COD)

(2005/C 221/03)

Dnia 28 kwietnia 2004 r. Rada postanowiła, zgodnie z art. 71 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, odpowiedzialna za przygotowanie prac na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 17 stycznia 2005 r. Sprawozdawcą był **Eduardo Manuel Chagas**.

Na 414 sesji plenarnej (posiedzenie z dnia 9 lutego 2005 r.) Komitet 130 głosami za, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Obecny wniosek stanowi element **trzeciego pakietu kolejowego**, który został przyjęty przez Komisję Europejską 3 marca 2004 r. Pozostałe elementy to:

- poprawki do dyrektywy nr 91/440/EWG: liberalizacja międzynarodowego kolejowego transportu pasażerskiego (COM(2004) 139 końcowy);
- wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego oraz Rady w sprawie praw i obowiązków pasażerów w międzynarodowym transporcie kolejowym (COM(2004) 143 końcowy);
- wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie odszkodowań oraz wymagań jakościowych dotyczących usług transportu kolejowego towarów (COM(2004) 144 końcowy);

oraz

- komunikat Komisji w sprawie dalszej integracji europejskiej sieci kolejowej (COM(2004) 140 końcowy);
- dokument roboczy Komisji w sprawie stopniowego otwarcia rynku na międzynarodowe usługi kolejowego transportu pasażerskiego (SEC(2004) 236).

1.2 **Pierwszy pakiet kolejowy** (zwany także pakietem infrastrukturalnym) wszedł w życie 15 marca 2001 r. i miał być przeniesiony do ustawodawstwa krajowego do 15 marca 2003 r. Składa się on z następujących elementów:

- poprawki dyrektywy nr 91/440/EWG, obejmującej wolny dostęp do rynku dla międzynarodowego kolejowego przewozu towarów w ramach transeuropejskiej sieci transportu kolejowego towarów do 15 marca 2003 r. oraz liberalizacji wszelkiego międzynarodowego kolejowego przewozu towarów do 15 marca 2008 r.⁽¹⁾;
- rozszerzenia zakresu dyrektywy w sprawie udzielania europejskiej licencji na przedsięwzięcia kolejowe (poprawka do dyrektywy nr 95/18/WE)⁽²⁾;
- harmonizacji postanowień dotyczących przydziału przepustowości infrastruktury kolejowej oraz pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz certyfikat bezpieczeństwa (zastępuje dyrektywę nr 95/19/WE)⁽³⁾.

1.3 W październiku 2003 r. Komisja Europejska pozwała do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dziewięć Państw Członkowskich za niepoinformowanie o przeniesieniu pierwszego pakietu kolejowego do ustawodawstwa krajowego. Do maja 2004 r. pięć krajów nadal nie poinformowało o przeniesieniu, zaś dwa Państwa Członkowskie przeniosło do ustawodawstwa krajowego jedynie niektóre postanowienia.

⁽¹⁾ Dyrektywa nr 2001/12/WE – Dz.U. L 75 z 15.03.2001, s. 1 – opinia EKES – Dz.U. C 209 z 22.07.1999, s. 22

⁽²⁾ Dyrektywa nr 2001/13/WE – Dz.U. L 75 z 15.03.2001, s. 26 – opinia EKES – Dz.U. C 209 z 22.07.1999, s. 22

⁽³⁾ Dyrektywa nr 2001/14/WE – Dz.U. L 75 z 15.03.2001, s. 29 – opinia EKES – Dz.U. C 209 z 22.07.1999, s. 22

1.4 **Drugi pakiet kolejowy** opublikowany został w Dzienniku Urzędowym Wspólnoty Europejskiej dnia 30 kwietnia 2004 r. i winien zostać przeniesiony do ustawodawstwa krajowego do 30 kwietnia 2006 r. Składa się on z następujących elementów:

- poprawki do dyrektywy nr 91/440/WE: umożliwienie wolnego dostępu do rynku dla międzynarodowego kolejowego przewozu towarów do 1 stycznia 2006 r. oraz liberalizacja krajowego transportu kolejowego towarów, w tym kabotażu, od dnia 1 stycznia 2007 r. ⁽¹⁾;
- dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa kolejowego we Wspólnocie ⁽²⁾;
- rozporządzenia powołującego Europejską Agencję Kolejową ⁽³⁾;
- poprawki do dyrektywy w sprawie interoperacyjności systemu kolei dużych prędkości (96/48/WE) oraz systemu kolei konwencjonalnych (2001/16/WE) ⁽⁴⁾.

1.5 Pierwszy i drugi pakiet kolejowy stanowiły podstawę prawną do stworzenia jednolitego rynku transportu kolejowego. Przyjęte środki dotyczą dostępu do rynku, licencjonowania i certyfikacji bezpieczeństwa przedsięwzięć kolejowych, dostępu do infrastruktury oraz naliczania opłat za jej użytkowanie, stworzenia ram prawnych dla bezpieczeństwa kolei, a także środków mających zapewnić techniczną interoperacyjność systemu kolejowego.

1.6 Niniejszy projekt uzupełnia istniejące ramy prawne w celu otworzenia rynku poprzez zastosowanie środków mających poprawić jakość przewozu towarowego.

2. Wniosek Komisji

2.1 Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie jakości przewozu towarowego ma na celu poprawę jakości przewozu towarów poprzez wykorzystanie umowy w sprawie odszkodowań, zawieranej przez przedsiębiorstwa kolejowe i ich klientów. Komisja uważa, iż głównym powodem skromnego udziału kolei we wzroście ilości przewozów towarowych oraz jej malejącego udziału w rynku w porównaniu z innymi środkami transportu jest brak jakości oraz niezawodności kolejowego przewozu towarów.

⁽¹⁾ Dyrektywa nr 2004/51/WE – Dz.U. L 164 z 30.04.2004, s. 164 – opinia EKES – Dz.U. C 61 z 14.03.2003, s. 131

⁽²⁾ Dyrektywa nr 2004/49/WE – Dz.U. L 164 z 30.04.2004, s. 44 – opinia EKES – Dz.U. C 61 z 14.03.2003, s. 131

⁽³⁾ Rozporządzenie (WE) nr 881/2004 – Dz.U. L 164 z 30.04.2004, s. 1 – opinia EKES – Dz.U. C 61 z 14.03.2003, s. 131

⁽⁴⁾ Dyrektywa nr 2004/50/WE – Dz.U. L 164 z 30.04.2004, s. 114 – opinia EKES – Dz.U. C 61 z 14.03.2003, s. 131

2.2 Komisja oczekuje, iż zastosowanie schematu odszkodowań stanowić będzie bodziec dla przedsiębiorstw kolejowych, aby zwiększyć wydajność usług kolejowego przewozu towarów. Założeniem jest, iż w miarę upływu czasu konkurencja wymusi poprawę jakości, jednak zdaniem Komisji, realne otwarcie europejskiego rynku kolejowego przewozu towarów nie dzieje się wystarczająco szybko. Nowe przedsiębiorstwa kolejowe stanowią jedynie 3 do 4 % rynku, zaś w niektórych Państwach Członkowskich konkurencja w ogóle nie istnieje.

2.3 Proponowane rozporządzenie obliguje przedsiębiorstwa kolejowe oraz klientów do zawarcia w umowach transportowych postanowień dotyczących jakości, zaś w wypadku niezgodności, do wypłaty odszkodowania. Strony umowy zobligowane są do uzgodnienia co najmniej następujących wymagań dotyczących jakości:

- czasu przekazania towarów, wagonów lub pociągów,
- czasu przyjazdu oraz odszkodowania za opóźnienia,
- odszkodowania w wypadku zagubienia lub uszkodzenia towarów,
- odszkodowania w wypadku odwołania pociągu przez przedsiębiorstwo kolejowe lub klienta,
- systemu monitorowania jakości.

2.4 Proponowane rozporządzenie określa maksymalne i minimalne stawki odszkodowania w wypadku zagubienia, zniszczenia, opóźnienia, braku informacji na temat opóźnień, oraz utraty lub uszkodzenia towarów ze względu na opóźnienie. Dla przykładu, w wypadku uszkodzenia, projekt rozporządzenia przewiduje maksymalną kwotę w wysokości 75 € za kilogram zniszczonego towaru brutto. W wypadku opóźnień pociągów, odszkodowanie ustalone zostało na kwotę nie mniejszą niż 5 % i nie wyższą niż 25 % ceny transportu. W wypadku braku informacji na temat opóźnień, odszkodowanie ustalone zostało na kwotę co najmniej 5 % ceny transportu.

2.5 Strony umowy zobowiązane są do określenia odszkodowań za odwołanie pociągu przez przedsiębiorstwo kolejowe lub klienta. Mogą one uzgodnić odszkodowanie w wypadku zadeklarowania wartości przewożonych towarów lub w wypadku zgłoszenia dostawy do ubezpieczenia.

2.6 Odpowiedzialność zostaje wykluczona w wypadku winy jednej ze stron umowy, winy lub innego działania osoby trzeciej, siły wyższej lub okoliczności, których nie można było uniknąć, a których konsekwencjom nie można było zapobiec. Jeśli żądanie odszkodowania powstaje w wyniku winy instytucji zarządzającej infrastrukturą, przedsiębiorstwo kolejowe dokonuje płatności, a następnie występuje do zarządcy infrastruktury o jej zwrot.

2.7 Jeśli zaangażowanych jest kilka przedsiębiorstw kolejowych, wszystkie przedsiębiorstwa są „łącznie i oddzielnie odpowiedzialne”, niezależnie od tego, które przedsiębiorstwo odpowiedzialne jest za opóźnienie lub uszkodzenie.

3. Uwagi do projektu Komisji

3.1 W celu propagowania bezpiecznego systemu transportu oraz zapewnienia równowagi między różnymi środkami transportu, zgodnie z Białą Księgą w sprawie europejskiej polityki transportowej na rok 2010, Wspólnota postawiła przed sobą cel zwiększenia udziału kolejowego przewozu towarów. Poprawa jakości usług kolejowego przewozu towarów stanowi jedno z podejść mających na celu osiągnięcie tego celu, i w zasadzie należy ją przyjmować z zadowoleniem.

3.2 Komisja proponuje system bodźców, dzięki którym potrzeba uniknięcia wypłat odszkodowań ma zwiększyć jakość, a także, w szczególności, poprawić punktualność. Zazwyczaj pierwszą reakcją operatorów na zwiększone ryzyko finansowe wynikające z ewentualnych wypłat odszkodowań jest podniesienie cen.

3.3 Powstaje pytanie, czy proponowane przez Komisję stanowisko jest prawidłowe.

3.4 Zakres obejmuje zarówno transport międzynarodowy, jak i krajowy. Sama Komisja w oświadczeniu wyjaśniającym pisze, iż umowy jakościowe istnieją już głównie w transporcie krajowym, w mniejszym zaś stopniu w transporcie międzynarodowym. W innym miejscu Komisja zauważa, iż problemy pojawiają się głównie w sytuacji, gdy zaangażowanych jest kilka przedsiębiorstw kolejowych, co jest typowe głównie w transporcie międzynarodowym.

3.5 Pojawia się pytanie, czy z uwagi na ingerencję w umowne ustalenia partnerów handlowych (nie jest to kwestia ochrony konsumentki) nie byłby wskazany bardziej ograniczony zakres w przypadku międzynarodowego kolejowego przewozu towarów.

3.6 Pod uwagę należy również wziąć kwestię tego, jakie bodźce pozytywne są dostępne zamiast ustalonych wypłat

odszkodowań poprzez rozporządzenie UE, które byłoby jedyne w swoim rodzaju dla sektora kolejowego i uzupełniało istniejącą Konwencję COTIF (CIM). Dla przykładu, art. 11 dyrektywy nr 2001/14/WE przewiduje zniżki w opłatach infrastrukturalnych, jeśli przedsiębiorstwo podejmuje kroki mające na celu zminimalizowanie zakłóceń i ulepszenie działania systemu.

3.7 Dla promocji kolejowego przewozu towarów kluczowym jest uniknięcie dyskryminowania różnych, konkurujących ze sobą środków transportu.

3.8 Podnosi to kwestię istniejących już porównywalnych postanowień wspólnotowych dotyczących transportu lotniczego i drogowego. Umowy międzynarodowe w sprawie odszkodowań za zniszczenie lub zagubienie zapewniają znacznie niższe stawki (Konwencja Montrealska w sprawie transportu lotniczego mówi o jednej trzeciej maksymalnej kwoty, o której mowa w rozporządzeniu, zaś Konwencja w sprawie umowy dotyczącej międzynarodowego przewozu towarów drogą lądową (CMR) mówi o jednej szóstej maksymalnej kwoty).

3.9 Niejasny pozostaje związek między systemem monitorowania jakości, jaki winien zostać uzgodniony przez strony umowy, a specyfikacją techniczną interoperacyjności (TSI) do telematycznych zastosowań transportowych. Europejski elektroniczny monitoring kolejowego ruchu transportowego w czasie rzeczywistym ujęty jest w TSI do telematycznych zastosowań transportowych. Zharmonizowane specyfikacje techniczne oraz warunki łączności zostały w tym postanowieniu określone. Jednak jego zastosowanie i wdrożenie nadal wymaga wielu lat oraz znacznych inwestycji.

3.10 Zgodnie z projektem, przedsiębiorstwo kolejowe może domagać się zwrotu wypłaconego odszkodowania od instytucji zarządzającej infrastrukturą, jeśli ta spowodowała opóźnienie.

3.11 Prawdopodobnie będą istniały próby uniknięcia tego poprzez podniesienie cen na danej trasie (dodatki za ryzyko) oraz uwzględnienie w rozkładach marginesu na opóźnienie. Biorąc pod uwagę ograniczoną przepustowość infrastruktury, nie byłoby to pożądaną reakcją. Było to już widoczne w sektorze transportu lotniczego od czasu wejścia w życie dyrektywy w sprawie odszkodowań dla pasażerów. Określenie ryzyka stanie się dla instytucji zarządzającej infrastrukturą o wiele bardziej skomplikowane, gdyż nie znają one, i nie mogą mieć wpływu, na wartość przepływu towarów i wynikające z niej odszkodowania.

3.12 Pamiętać należy, iż infrastruktura w nowych Państwach Członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej znajduje się w gorszym stanie, wymaga znacznych inwestycji, a zobowiązania dotyczące odszkodowań znajdujące się w rozporządzeniu mogą spowodować znaczne trudności.

3.13 Projekt wymaga znacznego wysiłku związanego z określeniem, kto jest odpowiedzialny za co, jak również odnośnie roszczeń przedsiębiorstw kolejowych w sprawie odszkodowań wobec instytucji zarządzającej infrastrukturą. Określenie odpowiedzialności będzie również trudne, jeśli zaangażowanych będzie kilka przedsiębiorstw kolejowych.

3.14 Perspektywa konieczności wypłacenia wysokich odszkodowań nie może w konsekwencji prowadzić do tego, że przedsiębiorstwa kolejowe przestrzegać będą warunków dostaw kosztem bezpieczeństwa. Poza tym, wykluczyć należy zbyt ni nacisk przedsiębiorstw kolejowych na swoich pracowników, który może prowadzić do ryzyka nieposzanowania czasu pracy, jazdy oraz odpoczynku.

3.15 W swojej opinii w sprawie drugiego pakietu kolejowego EKES wskazał, iż warunki socjalne w transporcie drogowym stawiają transport kolejowy w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej. Konsekwencją tego nie może być zrównanie warunków pracy w transporcie kolejowym z warunkami w

transporcie drogowym i zachęcanie przedsiębiorstw kolejowych do omijania przepisów oraz wywierania nacisków na pracowników.

4. Wnioski

4.1 EKES zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje środki mające poprawić jakość kolejowego przewozu towarów.

4.2 Bodźce pozytywne byłyby bardziej pożądane od rygorystycznych ustaleń dotyczących odszkodowań, prowadzących do prób ominięcia przepisów i tworzących skomplikowany system zwrotów. Dotyczy to w szczególności roli instytucji zarządzającej infrastrukturą.

4.3 Środki mające poprawić jakość kolejowego przewozu towarów nie mogą dyskryminować innych środków transportu.

4.4 EKES zwraca się do Komisji o zbadanie wpływu środków na przedsiębiorstwa oraz instytucje zarządzające infrastrukturą w nowych Państwach Członkowskich.

4.5 EKES nalega, aby środki mające poprawić jakość kolejowego przewozu towarów nie prowadziły do prób obejścia przez przedsiębiorstwa przepisów kosztem bezpieczeństwa i warunków pracy.

Bruksela, 9 lutego 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND
